CORTE COSTITUZIONALE

IL GIUDIZIO DI AMMISSIBILITÀ DEL REFERENDUM ABROGATIVO

ATTI DEL SEMINARIO SVOLTOSI IN ROMA
PALAZZO DELLA CONSULTA
NEI GIORNI 5 E 6 LUGLIO 1996

ESTRATTO

Ernesto Bettinelli
Referendum: le condizioni di un voto "genuino"

MVLTA PAVCIS AG

MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE - 1998

REFERENDUM: LE CONDIZIONI DI UN VOTO « GENUINO »

ERNESTO BETTINELLI

Il Prof. Paladin nella sua relazione ha indicato la necessità di una « razionalizzazione » della giurisprudenza sui limiti di ammissibilità del referendum abrogativo. La Corte costituzionale dovrebbe cioè rivedere le sue pronunce, successive alla « sentenza-madre » n. 16 del 1978, e valutare la loro coerenza e congruità alla luce dei principi e criteri (i *parametri ulteriori* rispetto a quanto disposto dal 2° comma dell'art. 75) allora individuati.

Ne dovrebbe dunque sortire una *seconda* sentenza-madre volta, prevedibilmente, a *correggere* interpretazioni ritenute troppo elastiche e indulgenti.

La ricerca di un *nuovo equilibrato rigore* per contenere le ondate di referendum che si profilano all'orizzonte mi sembra in verità impresa assai ardua se non impossibile, a meno che la Corte voglia radicalmente mutare gli indirizzi fino ad oggi enunciati. In tal caso, inevitabilmente, ci troveremmo di fronte a una clamorosa *rottura* di giurisprudenza, che poco si addice ad organi di garanzia costituzionale che fondano la propria autorevolezza anche *sulla prudente continuità* dei ragionamenti, seppure in relazione a variabili presupposti logici e storici che ne definiscono il contesto. Continuità certamente non significa *immobilità* di orientamento; essa comunque non può tollerare « salti » rispetto a impostazioni in qualche misura *consolidate*, soprattutto quando queste contribuiscono a precisare il ruolo (*posizioni* e *opportunità*) dei soggetti che si confrontano nell'attuale sistema politico.

Se ci poniamo proprio nell'ottica del sistema politico e non soltanto in quella del sistema ordinamentale (dal quale il giurista, avvalendosi delle non scarse risorse logiche a sua disposizione, può senza troppe difficoltà dedurre categorie formali nuove o rinnovate) possiamo osservare che la « forma » referendum, di cui all'art. 75 della Costituzione, come interpretato e applicato *anche* dalla Corte, è stata utilizzata fino ad oggi: per *eliminare tout court* discipline, per *indirizzare* il legislatore Parlamento-Governo a *rivederle* e, infine, per *sostituirle* radicalmente, mutandone l'originaria *ratio*. Una tale duttilità dell'istituto referendario ha consentito l'emersione di nuovi attori politici e il rafforzamento della legittimazione di altri; e ha accresciuto il potere dell'opinione pubblica — che si esprime attraverso i grandi media — di orientare talora in maniera risolutiva le decisioni dei cittadini.

Potremmo pertanto concludere che il referendum in più di vent'anni di pratica ha allargato gli spazi di democrazia, ha moltiplicato (e alterato) i suoi circuiti. L'intervento popolare è diventato un *fatto normale*, quasi quotidiano, smentendo l'opinione di quanti auspicavano che esso in un sistema rappresentativo *efficiente*, dovesse invece rimanere fatto eccezionale. Si può inoltre riconoscere che i referendum nel nostro Paese hanno assolto anche a una funzione *pedagogica*, in quanto hanno sottratto alle *élites* tecno-politiche il potere pressoché esclusivo di discussione-elaborazione delle questioni legislative. La diffusione anche materiale dei testi e delle discipline oggetto di campagne referendarie ha certamente aumentato la coscienza e conoscenza giuridica di massa. Oltre a ciò, si deve sottolineare come il referendum non sia rimasto uno strumento consegnato soprattutto a minoranze politiche e sociali (prive o povere di rappresentanza istituzionale) per far valere interessi o valori che, altrimenti, non avrebbero possibilità di inserirsi nell'agenda politica. Dell'istituto si sono avvalsi anche i partiti tradizionali come arma di riserva o di contrattazione nei confronti di forze antagoniste (o addirittura associate nella stessa maggioranza di governo) contro decisioni o non decisioni prevalse in sede parlamentare; o come

mezzo per dimostrare o ricercare una più solida legittimazione popolare. Ultimamente anche soggetti istituzionali come le regioni hanno scoperto il referendum per far valere la propria vocazione a una più sostanziale autonomia rispetto allo stato-centrale e alla politica nazionale.

La *libera* corsa alle consultazioni popolari ha però posto o, meglio, messo in evidenza il problema — anch'esso essenziale per il funzionamento di *un'effettiva* democrazia — della *qualità* della partecipazione, vale a dire del grado di consapevolezza acquisito dagli elettori nell'espressione del voto. Ovviamente non si fa riferimento a una *consapevolezza oggettiva*, non solo impossibile da misurare, ma, di per se stessa, in contraddizione con la concezione liberaldemocratica; si considera la consapevolezza soggettiva (*autostima*), cioè il giudizio che ciascun cittadino dà sull'intensità e certezza dei propri convincimenti che dovrà palesare con il proprio comportamento elettorale (tale è anche l'opzione astensionista).

In questa prospettiva la Corte costituzionale, già nel 1961 (sent. n. 43), aveva affermato, in relazione all'art. 48 della Costituzione laddove stabilisce i requisiti del voto, che esso è davvero *libero* se è « genuino », cioè espresso con serenità, senza coazioni psicologiche eccessive, innaturali, tali da rendere la scelta drammatica e, dunque, *non intrinsecamente propria* dell'elettore. Una simile condizione di libertà è assicurata non soltanto attraverso la regolamentazione delle campagne elettorali, che impone limiti all'invadenza persuasiva dei soggetti competitori, ma anche con l'offerta ai cittadini di migliori opportunità di conoscenza e di informazione sulle questioni/decisioni su cui essi dovranno esprimersi.

Proprio con riguardo alle consultazioni referendarie la Corte ha dettato puntuali indicazioni, a partire dalla già ricordata sentenza n. 16 del 1978. In particolare ha imposto la *sostanziale univocità* dei singoli quesiti, censurando quelli che, pur rivolgendosi ad un unico testo formale, in realtà comprendono una pluralità di temi, tra di loro non legati da una « matrice razionalmente unitaria ». Cosicché l'elettore è costretto a una

scelta di prevalenza che toglie immediatezza e, appunto, genuinità al proprio voto. Sulla stessa linea si mantiene la giurisprudenza successiva, che insiste sulla necessità di una formulazione chiara e non contraddittoria dei quesiti, in modo da non indurre in errore gli elettori medesimi.

Da ultimo, l'attenzione per *l'interesse e il diritto* a una corretta, adeguata e non dimidiata informazione sui temi oggetto di votazione popolare è stata confermata dalla Corte nella recente sentenza n. 161 del 1995, che ha annullato la norma del decreto legge n. 83 del 1995, sulla *par condicio*, nella parte in cui restringeva esageratamente per i referendum il periodo in cui era consentita la pubblicità sui mass media delle indicazioni di voto. Il fine dichiarato della pronuncia è, ancora una volta, quello di favorire gli elettori nell'acquisizione di tutti i possibili elementi di informazione (anche se contenuti in spazi pubblicitari) per maturare un convincimento sufficientemente consapevole.

Al riguardo non può sfuggire come la vigente complessiva disciplina del referendum abrogativo sia assai lacunosa e incongruente, avendo per di più trovato un'applicazione superficiale, se non difettosa. Basti considerare l'art. 27 della legge n. 352 del 1970. Se si legge bene questo testo ci si accorge che il legislatore, per facilitare agli elettori la comprensione del tema su cui devono decidere, ha previsto una formulazione *disgiunta* del quesito, in una duplice « dimensione »: *in chiaro* e *in cifra*. Infatti, nella disposizione citata testualmente si legge che devono essere indicati (sui moduli per la raccolta delle firme e, successivamente, sulla scheda) « i *termini del quesito* che si intende sottoporre a referendum » *e* la « legge o l'atto avente forza di legge dei quali si propone l'abrogazione... » (identificati con i loro estremi formali: data numero e titolo della legge, numero dell'articolo ecc.).

Enunciare i « termini » del quesito non può significare altro che proporre all'elettore la questione di fondo, il *dilemma* che deve essere sciolto, descrivendo anche sommariamente gli effetti prodotti dal venir meno di una disciplina (nel caso dell'abrogazione totale) o di norme o frammenti di norme (nel caso dell'abrogazione parziale ad esito manipolativo).

Di questa opportunità offerta dalla lettera e dalla *ratio* della legge n. 352 non si è però accorto nessuno: non i promotori di iniziative referendarie, non l'Ufficio centrale per il referendum che avrebbe potuto pretendere e concertare con i promotori la redazione del quesito nel senso appena indicato.

L'insufficienza della formalistica e asettica prassi che *ab initio* è prevalsa nelle esperienze referendarie ha suscitato, come noto, vivaci e ricorrenti polemiche per l'incomprensibilità delle domande, costituite molto spesso da una intricata successione di « numeri » e di proposizioni normative al di fuori di un percepibile contesto logico. Quesiti siffatti avrebbero facilmente confuso o disorientato gli elettori, soprattutto in presenza di una pluralità di referendum. Proprio per ridurre un simile rischio il legislatore ha recentemente disposto che su ciascuna scheda di votazione venga riprodotta « la denominazione della richiesta di referendum » per renderne possibile, quantomeno, la sua identificazione (art. 1 della l. n. 173 del 1995).

La consapevolezza che la trasparenza delle consultazioni popolari è essenziale in una democrazia matura dovrebbe ora spingere al « recupero » dell'originaria impostazione quale si può appunto desumere dall'art. 27 della legge n. 352.

Si potrebbe, in proposito, anche osservare che una formulazione dilemmatica, in *chiaro*, dei quesiti (che richiederebbe — come ho già accennato — la *necessaria* collaborazione tra presentatori e Ufficio centrale: anche questa non ignota alla legge n. 352, come si evince, in particolare, dall'art. 32 della medesima) consentirebbe alla stessa Corte di valutare più agevolmente (e, probabilmente, con minori confutazioni) l'ammissibilità dei referendum proposti, alla luce dei parametri della *coerenza* e dell'omogeneità.

Le condizioni indispensabili a garantire alle consultazioni referendarie effettiva libertà e *genuinità* esigono di affrontare un altro problema e un'altra grave inadeguatezza della vigente disciplina: la mancata previsione del numero massimo di votazioni che si possono svolgere nella medesima tornata.

Ora, dinanzi alla possibilità che nella primavera del 1997

siano indetti oltre 30 referendum (20 promossi dai riformatori di Pannella e gli altri di iniziativa regionale), c'è qualche apprensione; e anche questo seminario ne è in qualche modo un sintomo.

In effetti, anche l'eccessivo numero di referendum nella stessa data rende il voto meno libero nella misura in cui si riduce per gli elettori la possibilità *di informarsi e di essere adeguatamente informati su tutte* le questioni su cui sono chiamati a pronunciarsi. Ciascun referendum, in quanto legittimamente richiesto da soggetti che nel sistema costituzionale hanno la stessa *dignità formale*, dovrebbe fruire delle medesime opportunità di illustrazione e di discussione. E dovrebbero essere i cittadini, *consapevoli dell'oggetto delle domande ad essi poste*, a stabilire con il proprio comportamento elettorale la rilevanza o il grado di interesse delle domande medesime. Anche il disinteresse, in quanto *responsabile* atteggiamento maturato (che si può legittimamente esprimere con l'astensione), può essere considerato una forma di giudizio del tutto compatibile con il metodo democratico.

In verità, l'importanza dei quesiti, il loro « peso » politico e la conseguente quantità e qualità di informazioni che li concerne, dipendono sempre più dai grandi media privati e pubblici. Sono questi che preliminarmente *selezionano* i temi referendari, secondo criteri empirici di popolarità (legati anche ad esigenze di *audience*) affatto discrezionali; e, evidentemente, quanto più è elevato il numero delle votazioni popolari indette, tanto maggiore è la selezione.

Una tale arbitraria « graduatoria » è stata addirittura legittimata a livello istituzionale, come dimostrano deliberazioni abbastanza recenti della Commissione bicamerale di vigilanza per la Rai-Tv, che ha il potere di ripartire gli spazi e i tempi di informazione e di propaganda sulle emittenti pubbliche anche per le campagne referendarie. Ebbene. con riguardo alle consultazioni svoltesi il 18 aprile 1993, la Commissione non si è attenuta al principio dell'eguaglianza tra i vari referendum. Si è affidata, invece, al criterio dell'interesse riscontrato nell'opinione pubblica e nei partiti politici: *misurando* il grado di attenzione e di dibat-

tito riservato dai media alle singole questioni. Sulla base di tali valutazioni (neppure « rilevazioni ») la Commissione deliberò (cfr. il *Bollettino delle Giunte e delle commissioni parlamentari*, 1° aprile 1993) per l'insieme dei referendum un calendario di « tribune » ponderato, privilegiando, come è noto, quelli in materia elettorale e marginalizzandone altri (quelli riguardanti l'abrogazione delle leggi istitutive dei ministeri dell'agricoltura e del turismo-spettacolo).

Un simile approccio regolativo, fondato su meri criteri di preferenza presunta, di fatto pregiudica il diritto degli elettori di maturare *un'effettiva convinzione* su tutte le questioni oggetto di votazione. Se per talune l'informazione non è esauriente, il voto non è libero, non è *genuino*; ed è plausibile che un'informazione insufficiente o squilibrata induca a comportamenti astensionisti non spontanei.

D'altra parte, è evidente che in presenza di un numero esorbitante di consultazioni referendarie la diffusione di un'informazione sufficiente e adeguata su ogni quesito e per *tutte le fasce di elettori* sarebbe praticamente impossibile.

In tal caso il concorso popolare alla decisioni legislative risulterebbe una finzione; e il tanto conclamato postulato liberale « conoscere per deliberare » verrebbe clamorosamente disatteso.

Occorre pertanto far fronte a questo grave rischio, correggendo sul punto in esame la vigente disciplina, introducendo rimedi di semplice buon senso *a difesa del diritto degli elettori* a una libera, consapevole, serena, *non alienante* partecipazione alle competizioni referendarie.

Si dovrebbe, in sostanza, soltanto stabilire un *limite ragionevole* al numero di votazioni che possono essere indette in ciascuna tornata, in relazione alla capacità dell'elettore medio di maturare le proprie scelte sulle singole questioni e agli spazi-tempi di approfondimento che i media televisivi possono dedicare ad esse, con normale e sopportabile diligenza e senza ossessioni.

Lo sbarramento qui proposto dovrebbe essere bilanciato dalla previsione di due tornate annuali di referendum, in luogo

dell'attuale unica sessione estiva. Potrebbero anche essere eliminati i « periodi bianchi » disposti dalla legge n. 352 nell'anno precedente le elezioni politiche e nei sei mesi successivi; così come potrebbe essere tranquillamente rimosso il divieto di accorpamento tra elezioni e referendum.

Per quanto riguarda i criteri per l'individuazione dell'ordine di precedenza delle consultazioni, potrebbe valere il numero di sottoscrizioni (cioè il consenso) che le relative richieste hanno ottenuto. (Nell'ipotesi di referendum ad iniziativa regionale si dovrebbe fare riferimento al numero dei consigli presentatori e, in subordine, all'ampiezza delle maggioranze consiliari che li hanno sostenuti; in caso di concorrenza tra referendum ad iniziativa regionale e referendum a iniziativa popolare potrebbe adottarsi un salomonico criterio di alternanza). Si potrebbe anche consentire per ciascun referendum, già dichiarato legittimo e ammissibile, la possibilità per i presentatori di rinnovare successivamente la relativa richiesta allo scopo di aumentare il numero delle firme a sostegno e pertanto di guadagnare posizioni più avanzate nella graduatoria (aperta) di indizione. In tal modo l'attività di sensibilizzazione e di informazione dell'opinione pubblica potrebbe continuare; magari con adesioni tali da indurre il Parlamento a risolvere in via preventiva la questione oggetto di referendum.

È però assai improbabile che il legislatore, nell'attuale situazione di stallo istituzionale, abbia la forza politica di porre spontaneamente mano a una simile riforma, anche se sono in gioco principi elementari per una corretta convivenza democratica. Ancora una volta un ruolo decisivo di stimolo potrebbe essere assolto dalla Corte. L'occasione si presenterà quando nel gennaio-febbraio del 1997 essa verrà impegnata dai giudizi di ammissibilità sulla preannunciata « valanga » di referendum. In quella sede, soprattutto se la Corte si avvarrà della facoltà di unificare i giudizi, potrebbe essere sollevata (dalla Corte stessa) la questione pregiudiziale della *sostenibilità* per gli elettori di esprimersi in unica tornata per un numero astrattamente illimitato di referendum.

Il tema — come ho già sottolineato — è la *libertà effettiva di voto*. La Corte avrebbe di fronte a sé a una questione *non nuova*, seppure di nuove e assai rilevanti proporzioni; potrebbe dunque attingere facilmente a ragionamenti e a conclusioni già contenuti in proprie precedenti decisioni, che ho innanzi ricordato. Non sussisterebbe il problema della continuità e coerenza della sua giurisprudenza.

Viceversa, la strada da qualcuno indicata di una radicale revisione in senso restrittivo dei parametri cui ancorare l'ammissibilità delle singole richieste referendarie mi parrebbe meno lineare, ancora una volta di segno congiunturale, dettata dall'ennesima emergenza. E confermerebbe la diffusa impressione che l'indizione dei referendum è alquanto imprevedibile, quasi un'alea.

Le competizioni in una democrazia matura e responsabile (che si fonda su una partecipazione non apparente o disorientata) non possono essere assimilate a scommesse, ma devono essere restituite alla certezza e al voto consapevole di un corpo elettorale davvero *sovrano*.